Overheidsdienst Groningen

Aanleiding

De benodigde aanpak in Groningen betekent een grote uitdaging en vraagt om een daadkrachtige en zorgvuldige inzet van de overheden. Op 8 januari 2015 is advies uitgebracht over de concretisering en organisatie van de 'publieke regie'. In het bestuurlijk overleg van 12 januari jl. is dit advies aan de orde geweest. De discussie tussen de rijksoverheid, de provincie en gemeenten spitste zich toe op de bevoegdheden van de regieorganisatie en het type functionaris dat leiding gaat geven aan de overheidsdienst. De uitkomsten van nader bestuurlijk overleg zijn in deze notitie weergegeven.

Enkele kernpunten van de publieke regie zijn: verbreding van betrokkenheid en belangenafweging op Rijksniveau, het gezamenlijk en zoveel mogelijk vanuit gelijkwaardigheid optrekken van betrokken overheden, doorzettingsmacht en beslissingsbevoegdheid binnen de door bestuurlijke/verantwoordelijke partijen vastgestelde kaders en verbindend en coördinerend vermogen om uitvoering te bespoedigen en vertrouwen in de overheid terug te winnen.
Het betreft een meerjarige aanpak - rekening wordt gehouden met een periode van 15 tot 20 jaar - waarvoor vanuit de publieke regie meerjarige programma's worden opgesteld die door alle partijen worden gedragen.

Nationaal Coördinator Groningen

Leiding van de publieke regieorganisatie
Er wordt een Nationaal Coördinator Groningen ingesteld die leiding geeft aan de publieke regie. Deze regie is noodzakelijk om de aanpak te versnellen, verbreden en intensiveren. De instelling van een Nationaal Coördinator Groningen beoogt een meer doeltreffende aanpak van de problematiek, door een doelmatige organisatie van beleid en uitvoering, bundeling van beschikbare menskracht en middelen en door besluitkracht met betrekking tot de noodzakelijke maatregelen. In dit geval betreft het beleid, uitvoering en besluitvorming op zowel rijksniveau als op provinciaal en gemeentelijk niveau.
Gezien 1. het karakter van de werkzaamheden (doorzettingsmacht in de uitvoering en voorstellen voor beleidskaders), 2. het in beginsel in stand houden van bestaande bevoegdheden bij bestuurlijke partijen en 3. het voorkomen van meer bestuurlijke drukte, gaat de voorkeur uit naar een nationaal coördinator: een meer ambtelijke figuur tussen/namens de betrokken partijen, in plaats van een politiek-bestuurlijke figuur 'boven de partijen'.

De Nationaal Coördinator Groningen zal aangelegenheden op terreinen van verschillende departementen behartigen. Bevoegdheden worden aan de overheidsdienst/Nationaal Coördinator Groningen toegekend via mandatering. De Nationaal Coördinator Groningen wordt beheersmatig ondergebracht bij het departement van de coördinerend minister, zijnde de minister van EZ. Met het oog op de verankering in de regio en het interbestuurlijk karakter van de werkzaamheden (gemandateerde bevoegdheden), zal er sprake moeten van een eigen bureau, huisvesting en budget.

De Nationaal Coördinator Groningen heeft een rechtstreekse rapportagelijn richting de Tweede Kamer, middels het uitbrengen van een jaarlijkse rapportage, en krijgt de mogelijkheid die aan de Tweede Kamer toe te lichten. Verder heeft de Nationaal Coördinator Groningen rechtstreeks toegang tot de onderraden en de relevante leden van het kabinet. De Nationaal Coördinator Groningen heeft de positie om zelfstandig te communiceren in de media.

Juridische grondslag: duidelijkheid en continuïteit
Gezien de gewenste meerjarige continuïteit en de vereiste snelheid om te kunnen starten, zal de instelling van een Nationaal Coördinator Groningen plaatsvinden door middel van een instellingsbesluit van de coördinerend minister, zijnde de minister van EZ, mede namens de ministers van W&R, BZK, I&M, V&J en OCW. De instelling van een Nationaal Coördinator Groningen

geschiedt in eerste instantie voor een periode van 5 jaar, waarna verlenging mogelijk is. De benoemingstermijn dient nog te worden bepaald.
In dit instellingsbesluit worden de taken beschreven. Ook wordt ingegaan op de positionering van de publieke regie ten opzichte van de bestuurlijke partijen (ministeriële verantwoordelijkheid, samenwerking tussen betrokken bestuurlijke partijen met toegang tot besluitvorming, afstemming en kaderstelling ten behoeve van uitvoering door private partijen zoals CVW, corporaties en adviesbureaus).

Met betrokkenheid van de regio zal onderzocht worden of instelling van een Nationaal Coördinator Groningen bij instellingsbesluit voldoende waarborgen biedt om de beoogde taken, governance en bevoegdheden effectief tot uitvoering te brengen. Tevens zal gezamenlijk onderzocht worden of het met het oog op het vergroten van de effectiviteit, slagkracht, continuïteit en consistentie van de aanpak noodzakelijk is een aparte wettelijke grondslag te creëren.

Profiel Nationaal Coördinator Groningen
- Verbindend, bruggenbouwer, met oog voor belangen en bestuurlijke verhoudingen;
- Communicatief, empathisch en vertrouwenwekkend;
- Gezaghebbend, overtuigingskracht en kunnen doorpakken: effectief opereren binnen en tussen politieke en ambtelijke werelden (schotten doorbreken);
- Ervaring en netwerk in Den Haag, bekendheid met – en bij voorkeur ervaring in – de regio;
- oplossings- en resultaatgericht.

De Nationaal Coördinator Groningen wordt, naast het geven van leiding aan de publieke regieorganisatie, geacht:
- Interbestuurlijk overleg te entameren en (Rijk, provincie en gemeenten);
- Relaties te onderhouden;
- Openingen te zoeken en maatschappelijk, politiek en bestuurlijk draagvlak tot stand te laten komen;
- Voortgang te bewaken;
- De ministers te adviseren, bij te staan en te vertegenwoordigen;
- Communicatie te bevorderen.

Overheidsdienst Groningen
Organisatorische vormgeving
Er is overeenstemming over de vormgeving: een gedeconcentreerde overheidsdienst (met een interbestuurlijk deel in de regio en een interdepartementaal deel in Den Haag).
De overheidsdienst staat onder verantwoordelijkheid van de coördinerend minister (namens de betrokken ministers) en wordt samengesteld uit medewerkers van de betrokken ministeries (zowel in het Haagse deel als het regionale deel), provincies en gemeenten (in het regionale deel).
De overheidsdienst wordt beheersmatig ondergebracht bij het departement van de coördinerend minister. De Overheidsdienst Groningen wordt aangestuurd door de Nationaal Coördinator Groningen.

Governance
In het advies is met betrekking tot de governance/verantwoording aangegeven:
"moet een balans gevonden worden tussen de wens van rijksregie en de noodzakelijke regionale inbedding. Tegen die achtergrond ligt het in de rede dat het publieke regieorgaan/programmadirectie zich zowel verantwoordt in de richting van de betrokken bewindslieden als in de richting van de provinciale en gemeentelijke bestuurders. Daartoe dient een passende formule te worden ontwikkeld." De kwartiermaker wordt gevraagd hiervoor een voorstel te ontwikkelen.

Aandachtspunten voor de kwartiermaker bij de nadere uitwerking van de organisatorische vormgeving zijn het in kaart brengen van de benodigde capaciteit en expertise, de herkomst van de

medewerkers (rijksoverheid, provincie en gemeenten, eventuele externe expertise) en de plaatsing/locatie. Dit wordt bezien in relatie tot de afspraak met de stad Groningen (zie onderstaand). De kwartiermaker bereidt tevens de formele aspecten voor met betrekking tot de het opzetten van de overheidsdienst, zoals een Voorgenomen Organisatiebesluit en de arbeidsrechtelijke vraagstukken.

Bevoegdheden
De bevoegdheden van de regieorganisatie dienen afgestemd te zijn op de opdracht/taken en dienen zich goed te verhouden tot de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken partijen, in het bijzonder de publieke partijen.

In het advies zijn de volgende bevoegdheden van de regieorganisatie opgenomen:
- De publieke regie heeft een sleutelpositie in de richting van het kabinet bij de jaarlijkse vaststelling van integrale programma's inclusief de bekostiging;
- Vanuit de publieke regie kunnen betrokken publiek en private partijen gevraagd en ongevraagd worden geadviseerd over alle aspecten met betrekking tot de aanpak;
- Ten behoeve van met name de uitvoerende taken van publiek regie is doorzettingsmacht aanwezig op basis van mandatering van bevoegdheden door gemeenten, provincie en het Rijk indien nodig op basis van een nieuw te ontwerpen formeel instrumentarium.

Meer concreet gaat het om:
- Het (laten) ontwikkelen van integrale programma's en de bekostiging daarvan en, gehoord hebbende de provincie en gemeenten en na consultatie van uitvoeringsorganisaties als CVW, NAM en corporaties, het ter besluitvorming voorleggen hiervan aan de betrokken ministers (onderraad of Ministerraad);
- Discretionaire bevoegdheid om binnen de gestelde beleidskaders (bijvoorbeeld de door de onderraad/MR vastgestelde meerjarige integrale programmering, inclusief bekostiging) nader te prioriteren en middelen te bestemmen. Daarmee heeft de regieorganisatie de mogelijkheid om uitvoering door CVW te beïnvloeden;
- Het in individuele gevallen kunnen afwijken van (beleids)kaders als maatwerk en snelheid nodig is (bijvoorbeeld het uitkopen van individuele eigenaars als de situatie daar om vraagt), eventueel met een financieel maximum (doorzettingsmacht richting onder andere bewoners, NAM en CVW);
- Het doen van voorstellen voor het creëren van doorzettingsmacht en het toepassen daarvan als publieke belangen dat nodig maken;
- Ruimtelijke coördinatie: zowel vaststelling van bestemmings- of inpassingsplannen als gecoördineerde voorbereiding en bekendmaking van uitvoeringsbesluiten (op basis van de ruimtelijke coördinatieregeling);
- Uitvoeringsbesluiten, zoals bouw- en sloopvergunningen, omgevingsvergunningen, eventuele ontheffingen van bestemmingsplannen;
- Aanwijzing gebieden voor modernisering en vervanging van gebouwen (in Wro, komt voort uit stads- en dorpsvernieuwing, daaruit mogelijk ook andere juridische instrumenten waarvoor de regieorganisatie bevoegd wordt);
- Aanschrijving in het kader van de Woningwet, onteigening;
- Inzet van capaciteit en middelen op bijvoorbeeld publiek casemanagement en gebiedsmanagement;
- Het (laten) uitvoeren van een uitvoeringstoets voordat (beleids)kaders worden vastgesteld. In veel gevallen zal de regieorganisatie het initiatief nemen c.q. betrokken zijn bij de ontwikkeling van het kader. Als dat niet het geval is, heeft de regieorganisatie de mogelijkheid een oordeel te geven met betrekking tot o.a. de uitvoerbaarheid.

Bevoegdheden bestuurlijke partijen die niet overgeheveld kunnen worden:
- Aanpassing wetgeving en regelgeving van de centrale overheid, zoals m.b.t. de Woningwet en het bouwbesluit;
- Besluitvorming/vaststelling door Ministerraad van integrale jaarlijkse plannen en de daarbij behorende financiële kaders;
- Vaststellen kaders/beleidskeuzen, veelal met financiële gevolgen (bijvoorbeeld met betrekking tot dilemma's bij complexe schadegevallen of bij stroomlijning/herinrichting van mediation, arbitrage en geschilbeslechting);
- Aanpassen en vaststellen van een gebiedsvisie dat als (beleids)kader moet dienen voor de integrale jaarlijkse plannen en de nadere uitwerking/prioriteitstelling daarvan.

Eventueel:
- Opdrachtverlening voor en keuzes maken in toepassing van flankerende maatregelen.

Aandachtspunt voor de kwartiermaker is de nadere uitwerking van de juridische basis en vormgeving van de bevoegdheden, met name de bevoegdheden die gericht zijn op uitvoering. Er dient in de kwartiermakerfase onderzocht te worden of slagkracht en doorzettingsmacht door wet- en regelgeving worden belemmerd of zouden kunnen worden vergroot door het ontwerp van nieuw, formeel instrumentarium. Waar effectief wordt de bestaande wet- en regelgeving benut, als uit onderzoek blijkt dat deze onvoldoende mogelijkheden bieden (witte vlekken of te weinig slagkracht) of onvoldoende effectief zijn, dan wordt een nieuw juridisch kader opgesteld.

De regio ervaart spanning tussen erkenning van bestaande verantwoordelijkheden en mandaten enerzijds en doorzettingsmacht anderzijds in de relatie tussen gemeenten en de overheidsdienst. Dat geldt voor het ambtelijke en het bestuurlijke niveau. De nadere uitwerking door de kwartiermaker en de gemeenten moet recht doen aan de concentratie van de opgaven in het gebied van het bestuursakkoord; dat moet ook weerspiegeld worden in de nog uit te werken governance van de overheidsdienst. Zo moet ook tot uitdrukking worden gebracht dat de vergroting van de slagkracht in het publieke spoor hand in hand kan gaan met benutting van lokale kennis, ervaring en vertrouwen van de inwoners in de gemeente als eerste overheid.

Tevens dient te worden bezien of de bevoegdheid van een uitvoeringstoets in regelgeving moet worden verankerd en in welke gevallen sprake moet zijn van unanimiteit of een gekwalificeerde meerderheid (bijvoorbeeld met betrekking tot de door de provincie en/of gemeenten vast te stellen gebiedsvisie).

Taken en inhoud publieke regie
In het bestuurlijk overleg is expliciet gesproken over de taken van de publieke regie. Deze taken hebben betrekking op:
1. Uitvoering;
2. Coördinatie;
3. Beleidsinzet in relatie tot gemeenten en provincie;
4. Beleidsinzet in relatie tot de Rijksoverheid.

1. Uitvoering:
- (Gelegitimeerde) besluiten over de afhandeling van complexe schadegevallen, condities/randvoorwaarden voor de integrale preventieve versterking en voor situaties waarbij het collectieve belang prevaleert boven het individueel belang (legitimatie nader te bepalen, analoog aan het juridisch instrumentarium bij de aanpak van de stads- en dorpsvernieuwing);
- Publiek casemanagement: ontzorgen van bewoners, vanuit de publieke verantwoordelijkheid, complementair aan de casemanagers van CVW (te denken valt aan individuele gevallen waarbij sprake is van complexe schade, situaties die diep ingrijpen in de levenssfeer en bij kwetsbare burgers). Ook is publiek casemanagement aan de orde in die gevallen waar publieke belangen

aan de orde zijn, bijvoorbeeld de zorg voor monumenten. Vanuit publiek casemanagement kunnen faciliteiten worden toegewezen zoals bijvoorbeeld een bouwbegeleider;
- (Deel-)gebiedsmanagement, waarbij vertaling plaatsvindt van een integrale aanpak op gebiedsniveau (straat/buurt/dorp) naar individuele preventieve versterking (door CVW). Hierbij worden ook vraagstukken over leefbaarheid, krimp en duurzaamheid/energie meegenomen. Er dient zoveel mogelijk voorkomen te worden dat belanghebbenden zich moeten wenden tot meer dan één loket. Publiek casemanagement moet daarom afgestemd zijn op de processen van CVW.
- Te mandateren taken/bevoegdheden van gemeenten naar publieke regie: coördinatie en versnelling van vergunningsprocedures en vergunningverlening.

2. Coördinatie:
- Signalering van en het doen van voorstellen met betrekking tot ongeadresseerde vraagstukken en dilemma's die de (continuïteit) van de aanpak kunnen gaan belemmeren;
- Andere coördinerende werkzaamheden, bijvoorbeeld gericht op eenduidige informatievoorziening aan burgers door CVW, corporaties en gemeenten.

3. Beleidsinzet in relatie tot gemeenten en provincie:
- Voorbereiding/ontwikkeling van beleidskaders en spelregels voor de afhandelingen van complexe schadegevallen (door de CVW);
- Voorbereiding/ontwikkeling van beleidskaders en spelregels voor een integrale, preventieve versterkingsaanpak, inclusief prioriteitstelling en condities voor de uitvoering daarvan (in samenwerking met CVW, corporaties en gemeenten);
- Ontwikkelen en vormgeven van een gebiedsgerichte aanpak per gemeente en/of dorpskern (met gemeenten en burgers);
- Het borgen van de kwaliteit van de gebouwde omgeving en het cultureel erfgoed door het betrekken van deskundigen, onder meer middels de inzet van een kwaliteitsteam
- Ontwikkelen en vormgeven van een geïntegreerde regionale gebiedsaanpak door koppeling van alle hoofdopgaven in het gebied zodat de sociale, ruimtelijke, economische en cultuurhistorische samenhang en kwaliteit wordt behouden en versterkt;
- Voorbereiding van de nieuwe vormgeving van mediation en arbitrage/geschilbeslechting, zodat stroomlijning plaatsvindt en eenduidigheid ontstaat (voorziening waarmee rechtvaardig en doelmatig geschillen kunnen worden beslecht, daarbij treedt de publieke regieorganisatie op als 'loket' voor verzoeken/vragen van alle partijen die vervolgens worden behandeld door specifieke 'Kamers');
- Overige beleidsvoorbereiding met betrekking tot bijvoorbeeld verduurzaming, veiligheid en woningmarkt (waaronder het voorbereiden van een te treffen voorziening voor het doen aankopen, beheren en herbestemmen van vastgoed dat zijn functie gaat verliezen);
- Onderzoek en monitoring van woningmarkteffecten.

4. Beleidsinzet in relatie tot de rijksoverheid:
- Voorbereiding van kabinetsbesluitvorming (gelet op de verantwoordelijkheden van verschillende ministers) over langjarige programmering en bekostiging van de aanpak op basis van integrale jaarlijkse programma's;
- Bewerkstelligen van goede randvoorwaarden op het gebied van wet- en regelgeving: inzicht in en optimaal benutten van ruimte in bestaande wet- en regelgeving, alsmede – waar nodig – creëren van nieuwe instrumenten (zowel nationaal als regionaal/lokaal). Waar nodig voorbereiden van aangepaste of nieuwe wet- en regelgeving (bijvoorbeeld analoog aan de Crisis- en herstelwet en het juridische instrumentarium behorend bij de voormalige aanpak van de stads- en dorpsvernieuwing);
- Voorbereiding van andere trajecten zoals advisering inzake richtlijnen voor veiligheid-/bouwnormen en waardedaling;
- Voorbereiding van de toedeling/verdeling van verantwoordelijkheden, inclusief financiële consequenties van de te maken risicoafwegingen inzake lopende bouw- en nieuwbouwprojecten.

Aanpak Stad Groningen
De gemeente Groningen zal gezamenlijk met de overige gemeenten, de provincie en het Rijk werken aan een aardbevingsbestendige toekomst. Uitgangspunt is dat kennis en ervaring worden gedeeld en wederzijds benut. Daartoe zal de gemeente onder meer capaciteit leveren aan de overheidsdienst en zal vormgegeven worden aan gezamenlijke publieke regie.

De opgave voor de stad Groningen wijkt in de uitwerking sterk af van die in de overige gemeenten. Het accent ligt op het waarborgen van de centrumfunctie van de Stad in onderwijs, onderzoek, kantoren en bedrijvigheid, op de bezoekersfunctie en het monumentale karakter van de binnenstad, op vitale gebouwen en infrastructuur.
Voor de stad Groningen wordt een specifieke aanpak ontwikkeld. Zo zal het in de nieuwbouw en bestaande bouw over woningen gaan, maar daarnaast ook in sterke mate om investeringen in gebouwen die passen bij de onderwijs- en verzorgingsfunctie van de Stad, in een veilige openbare ruimte en in infrastructuur. Daarnaast is de Stad qua bemensing van het ambtelijk apparaat en intensieve relaties met de belangrijkste eigenaren/ beheerders van vastgoed en infrastructuur in staat zelf de regie te voeren planontwikkeling en –uitvoering. Deze bijzondere problematiek voor de Stad, de eigen uitvoeringskracht en de verwevenheid met het economisch perspectief van de Stad als geheel rechtvaardigen binnen de publieke regie een aparte benadering voor de Stad.

Met in achtneming van het bovenstaande geldt in algemene zin ten aanzien van de taken en inhoud van de publieke regie in relatie tot de Stad dat:
- De 'beleidsinzet in relatie tot gemeenten en provincie' gelijkluidend is, echter dat in de uitvoering maatwerk wordt aangebracht;
- De 'beleidsinzet in relatie tot de rijksoverheid' gelijkluidend is;
- De taken van de publieke regie in de uitvoering door de gemeente Groningen zelf ter hand worden genomen;
- Over de taken genoemd onder 'coördinatie' worden nadere afspraken tussen gemeenten en de overheidsdienst gemaakt zullen worden.

De gemeente Groningen zal zelf de volgende werkzaamheden uitvoeren:
- Opstellen meerjarenprogramma's (incl. prioritering) voor het waar nodig preventief versterken:
  - ten behoeve van de veiligheid in openbare ruimten;
  - van gebouwen ten behoeve van onderwijs, onderzoek en gezondheidszorg;
  - van hoogbouw en appartementengebouwen;
  - van woningen, monumenten en beeldbepalende gebouwen.
- Borgen van een geïntegreerde aanpak op wijk- en stadsniveau;
- Borgen van een geïntegreerde aanpak ten behoeve van verduurzaming en veiligheid;
- Borgen van de kwaliteit van gebouwde omgeving en cultureel erfgoed middels inzet van en toetsing door de Stadbouwmeester;
- Opstellen van een programma ter ondersteuning van de economische ontwikkeling van de Stad;
- Regie over de concrete uitvoering van de programma's.

De programma's behoeven de voorafgaande instemming van de publieke regieorganisatie. Zij zal de programma's toetsen aan de overkoepelende doelstellingen en randvoorwaarden.

Dialoogtafel
De Dialoogtafel is opgericht om gezamenlijk als overheden, NAM en maatschappelijke organisaties op consensus gericht overleg te voeren om te komen tot een breed draagvlak voor de aanpak en tot gedragen voorstellen voor maatregelen. Het publieke regieorgaan, zoals bovenstaand geconcretiseerd en georganiseerd, gaat daarbij een belangrijke rol vervullen. Partijen vinden de dialoog, met alle bij het gebied betrokken organisaties, van groot belang voor het herstel van

vertrouwen en het verwerven van maatschappelijk draagvlak voor het realiseren van de geschetste opgaven.
Mede met oog op het gewenste herstel van vertrouwen zal de Dialoogtafel gevraagd worden om haar visie te geven op de afgesproken vormgeving en invulling van de publieke regie en de betekenis daarvan voor de Dialoogtafel zelf.

De stad Groningen zal een op de stedelijke opgave en situatie toegesneden overleg- en gespreksvorm ontwikkelen, waarin zowel aandacht is voor de bewoners als voor het economisch perspectief van de Stad.

Vervolg
Binnen de rijksoverheid wordt gestart met de instelling van de overheidsdienst en de benoeming van een Nationaal Coördinator Groningen. Parallel hieraan zal een kwartiermaker de opdracht krijgen om een en ander nader uit te werken, inclusief de in deze notitie genoemde punten.